



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 stycznia 2024 r.

Poz. 937

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.31.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXI/412/2023 Rady Gminy Lubomia z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie: przyjęcia Programu współpracy Gminy Lubomia z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, w części dotyczącej § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Lubomia przyjęła uchwałę Nr LXXI/412/2023 w sprawie: przyjęcia Programu współpracy Gminy Lubomia z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, dalej jako „uchwała”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 stycznia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest częściowo niezgodna z prawem.

Na wstępie przyjdzie zauważyć, że Wojewoda Śląski rozstrzygnięciem nadzorczym Nr NPII.4131.1.1288.2023 z dnia 5 stycznia 2024 r. stwierdził nieważność uchwały Nr LXX/403/2023 Rady Gminy Lubomia z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie: przyjęcia Programu Współpracy Gminy Lubomia z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), w związku z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). W związku z powyższym należy uznać, iż § 2 uchwały w brzmieniu: *Traci moc uchwała Nr LXX/403/2023 Rady Gminy Lubomia z dnia 30 listopada 2023r. w sprawie: przyjęcia Programu współpracy Gminy Lubomia z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024* został podjęty bez podstawy prawnej, ponieważ Radzie nie przysługuje kompetencja do uchylecia przepisów, co do bytu których wypowiedział się organ nadzoru w rozstrzygnięciu nadzorczym.

W rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym zostały określone zasady sprawowania nadzoru nad działalnością gminną, organy właściwe w sprawach dotyczących nadzoru oraz środki nadzoru. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ww. ustawy uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei w myśl art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Natomiast zgodnie z art. 98 ust. 5 ww. ustawy rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia

lub odrzucenia skargi przez sąd. Skutkiem prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego jest wyeliminowanie z obrotu prawnego zakwestionowanej uchwały.

Odnosnie do kwestii uchylania przepisów, których nieważność stwierdził wcześniej organ nadzoru, wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 września 2009 r. II SA/Wr 325/09 zauważając, że stwierdzenie nieważności zawsze wskazuje, że akt został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, obarczającym go od dnia jego podjęcia (z mocą *ex tunc*), zaś uchylenie przepisów na skutek wydania innego aktu oznacza wyeliminowanie ich z obrotu prawnego ze skutkiem od daty wejścia w życie aktu derogującego, czyli ze skutkiem *ex nunc*. Skoro skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne, to zapis derogujący akt, którego nieważność stwierdzono, nie może ostać się w obrocie prawnym. Utrzymanie go w mocy wywołałoby bowiem swoistą niepewność dla adresatów norm prawnych tam zawartych, od kiedy tenże akt nie wywołuje skutków prawnych: od chwili ustanowienia czy uchylenia. Taka niepewność, zdaniem Sądu, w zakresie obowiązywania prawa w demokratycznym państwie prawa, jest niedopuszczalna. Sąd powołał się także na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego uznającego, że samo uchylenie aktu przez organ, który go wydał, nie niweluje skutków, które taki *quasi* akt prawa mógł wywołać, gdy jeszcze obowiązywał (postanowienie NSA z dnia 13 września 2006 r. II OSK 758/06, postanowienie NSA z dnia 27 września 2007 r. II OSK 1046/07, wyrok z dnia 30 września 2009 r. I OSK 1275/09). Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w okresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności. Zdaniem organu nadzoru niedopuszczalna jest sytuacja, że organ stanowiący gminy uchyla uchwałę w stosunku do której rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzono jej nieważność, nawet jeśli jest to w czasookresie, w którym nie doszło jeszcze do uprawomocnienia rozstrzygnięcia nadzorczego, stwierdzającego nieważność tego aktu. Jedynym prawem, jaki posiada organ samorządowy w tym czasookresie, jest możliwość skorzystania z uprawnienia, o jakim mowa w art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to jest zaskarżenie rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego.

Ponadto w ocenie organu nadzoru, organ jednostki samorządu terytorialnego posiadający kompetencję do wydania określonego aktu, może go także zmienić lub uchylić. Jednakże powyższa zmiana lub uchylenie, powinna nastąpić w takim samym trybie, w jakim nastąpiło podjęcie pierwotnego aktu. Przedmiotowej uchwale został nadany walor aktu prawa miejscowego, albowiem zgodnie z jej § 4 *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Rada Gminy uzależniła więc wejście w życie uchwały od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Tymczasem, uchwała uchylana, a mianowicie uchwała Nr LXX/403/2023 Rady Gminy Lubomia z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie: przyjęcia Programu współpracy Gminy Lubomia z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024 nie zawiera regulacji dotyczącej jej ogłoszenia w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. Przepis § 3 powołanej uchwały stanowi, że *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i obowiązuje od 01.01.2024 r.* W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest uchylenie aktem prawa miejscowego, uchwały nie posiadającej takiego charakteru. Uchylenie uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim weszła w życie uchwała uchylana. Charakter prawny aktu uchylającego jest obowiązkowo taki sam jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Oznacza to, że uchwała uchylająca akt niepublikowany w sposób właściwy dla prawa miejscowego, również nie powinna zostać opublikowana w dzienniku urzędowym. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i chaos w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze. Zakwestionowana regulacja § 2 uchwały narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako *system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym* (K. Działocha, T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca lokalny pozostaje związany tą zasadą na etapie stanowienia uchwał.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXI/412/2023 Rady Gminy Lubomia z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie: przyjęcia Programu Współpracy Gminy Lubomia z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024, w ww. części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz